



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Immunititeit van jurisdictie van internationale organisatie in het licht van art. 6, 11, 13 EVRM. Nederlandse rechter is onbevoegd kennis te nemen van de vorderingen inzake geschil tussen Europese Octrooi Organisatie en vakbonden
Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

Citation

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2018). Immunititeit van jurisdictie van internationale organisatie in het licht van art. 6, 11, 13 EVRM. Nederlandse rechter is onbevoegd kennis te nemen van de vorderingen inzake geschil tussen Europese Octrooi Organisatie en vakbonden. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2018(4), 121-122. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/67554>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/67554>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

duidelijk lijkt, is dat art. 10 EVRM niet verplicht tot het vergaren of vervaardigen van nog niet bestaande informatie, zeker niet als dit behoorlijk veel werk kost. In de hiervoor genoemde Wob-jurisprudentie ten aanzien van het verzoek om het vergaren en vervaardigen van informatie die niet in documenten is opgenomen, is de vraag of hiervoor een grote inspanning moet worden geleverd echter niet langer relevant. Dit lijkt in Straatsburg wel een rol te kunnen spelen, zodat de Nederlandse rechter mogelijk iets te gemakkelijk accepteert dat deze eis van een al dan niet bovenmatige inspanning geen rol speelt. Of dit daadwerkelijk tot succesvolle klachten in Straatsburg zal leiden op dit punt moet worden afgewacht. Daarbij is van belang dat art. 10 EVRM alleen geldt voor *public watchdogs* zoals journalisten. Wellicht zou daarvoor overigens ook zonder juridische verplichting sowieso een stapje extra moeten worden gezet vanwege hun belangrijke maatschappelijke rol.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2018/20

HOGE RAAD (CIVIELE KAMER)

20 januari 2017, nr. 15/02186

(Mrs. F.B. Bakels, C.A. Streefkerk, A.H.T.

Heisterkamp, G. Snijders, M.V. Polak)

m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 6, 11, 13 EVRM; art. 3, 4, 8, 13 Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien; art. 30a, 34 en 65 Dienstreglement Europees Octrooibureau; art. 3 Protocol inzake voorrechten en immuniteiten van het Europees Octrooibureau

RvdW 2017/149

JWB 2017/22

JAR 2017/56

NJB 2017/270

RvdW 2015/969

JAR 2015/244

RAR 2017/49

NJ 2017/235

NJB 2015/1636

NJ 2015/369

RBP 2017/19

JWB 2015/301

ECLI:NL:HR:2017:57

ECLI:NL:PHR:2016:917

ECLI:NL:PHR:2015:1131

ECLI:NL:HR:2015:2534

Immunitéit van jurisdictie van internationale organisatie in het licht van art. 6, 11, 13 EVRM. Nederlandse rechter is onbevoegd kennis te

nemen van de vorderingen inzake geschil tussen Europese Octrooi Organisatie en vakbonden.

De Hoge Raad verklaart in het licht van vaste rechtspraak van het EHRM de Nederlandse rechter onbevoegd kennis te nemen van het geschil wegens de immunitéit van jurisdictie van de Europese Octrooi Organisatie (EOO).

De Hoge Raad concludeert dat het hof de juiste maatstaf heeft toegepast door te overwegen dat een beroep op immunitéit van een internationale organisatie dient te worden afgewezen, indien het wezen van iemands recht op toegang tot de rechter als bedoeld in art. 6 EVRM wordt aangetast of de bescherming van de fundamentele rechten door de desbetreffende organisatie evident ontoereikend is. Van een evidente ontoereikende bescherming van EVRM-rechten is volgens de Hoge Raad in onderhavige zaak echter geen sprake, noch is het beroep van EOO op de haar verleende immunitéit van jurisdictie disproportioneel.

Hiertoe overweegt hij dat hoewel de middelen onderdoen voor die uit nationaal recht, sprake is van redelijke alternatieve middelen waarmee de rechten van de Vakbondsunie van het Europees Octrooi Bureau c.s. (VEOB) uit hoofde van art. 11 lid 1 EVRM voldoende kunnen worden beschermd. De leden van VEOB zijn immers zelf in staat om in de door EOO opengestelde rechtsgangen (middels een interne procedure en daaropvolgend beroep bij de International Labour Organisation Administrative Tribunal) op te komen voor de bescherming van de rechten die art. 11 lid 1 EVRM beoogt te beschermen.

Verder oordeelt de Hoge Raad dat het enkele feit dat leden van VEOB alleen achteraf kunnen opkomen tegen de door EOO vastgestelde regels niet betekent dat het rechtsmiddel dat aan hen ter beschikking staat, geen voldoende effectief rechtsmiddel is in de zin van art. 13 EVRM.

Arrest in de zaak van:

Europese Octrooi Organisatie (EOO) en de Staat der Nederlanden (Ministerie van Buitenlandse Zaken),

tegen

Vakbondsunie van het Europees Octrooibureau (VEOB, afdeling Den Haag) en Staff Union of the European Patent Office (SUEPO).

1 Het geding

Voor het verloop van het geding tot dusver verwijst de Hoge Raad naar zijn arrest van 11 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2534, NJ 2015/369. Bij dat arrest heeft de Hoge Raad toegelaten dat de

Staat zich kan voegen aan de zijde van EOO en de zaak naar de rol verwezen voor voortprocederen.

Het arrest in het incident is aan dit arrest gehecht (niet opgenomen: *red.*).

2 Het verdere verloop

De zaak is voor partijen mondeling en schriftelijk toegelicht door hun advocaten, voor de Staat mede door mr. G.C. Nieuwland.

De conclusie van de Advocaat-Generaal P. Vlas strekt tot vernietiging van het bestreden arrest en tot afdoening door de Hoge Raad als vermeld in 2.20 van die conclusie.

De advocaten van partijen hebben ieder bij brief van 14 oktober 2016 op die conclusie gereageerd.

3 Uitgangspunten in cassatie

3.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

(i) EOO is een rechtspersoon naar internationaal publiekrecht, die in 1973 is opgericht bij het Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien (*Trb.* 1975, 108, en 1976, 101; hierna: EOv). Het EOv is op 7 oktober 1977 voor Nederland in werking getreden. EOO telt 38 deelnemende lidstaten ('Verdragsluitende Staten') en heeft haar zetel in München. Een van de organen van EOO, het Europees Octrooibureau, is gevestigd in München en heeft een onderdeel in Rijswijk.

(ii) In art. 4 EOv is het volgende bepaald:

"1. Bij dit Verdrag wordt een Europese Octrooiorganisatie, hierna te noemen de Organisatie, in het leven geroepen. De Organisatie krijgt administratieve en financiële zelfstandigheid.

2. De organen van de Organisatie zijn:

- a. het Europees Octrooibureau;
- b. de Raad van Bestuur.

3. De Organisatie heeft tot taak het verlenen van Europese octrooien. Deze taak wordt uitgevoerd door het Europees Octrooibureau onder toezicht van de Raad van Bestuur."

(iii) Over voorrechten en immuniteiten is in art. 8 EOv het volgende bepaald:

"In het bij dit Verdrag gevoegde Protocol inzake voorrechten en immuniteiten worden de voorwaarden omschreven waaronder de Organisatie, de leden van de Raad van Bestuur, het personeel van het Europees Octrooibureau en alle andere in dat Protocol genoemde personen, die deelnemen aan de werkzaamheden van de Organisatie, in elke Verdragsluitende Staat de voorrechten en immuniteiten

genieten, die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken."

(iv) Art. 13 EOv heeft betrekking op geschillen tussen EOO en het personeel van het Europees Octrooibureau en luidt als volgt:

"1. Personeel of voormalig personeel van het Europees Octrooibureau, of hun rechtsopvolgers, kunnen, in geval van geschillen met de Europese Octrooiorganisatie, deze voorleggen aan het Ambtenarengerecht van de Internationale Arbeidsorganisatie, overeenkomstig het statuut van dit gerecht en binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld in het Ambtenarenreglement, het Pensioenreglement of voortvloeiend uit de arbeidsvoorwaarden voor ander personeel.

2. Een beroep is slechts ontvankelijk, indien de belanghebbende alle rechtsmiddelen heeft uitgeput die hem ter beschikking staan op grond van het Ambtenarenreglement, het Pensioenreglement of de arbeidsvoorwaarden voor ander personeel."

(v) Art. 3 van het bij het EOv behorende Protocol inzake voorrechten en immuniteiten van EOO (Protocol on Privileges and Immunities; hierna: PPI) luidt als volgt:

"1. In het kader van haar officiële werkzaamheden, geniet de Organisatie immuniteit van rechtsmacht en van executie behoudens:

a) voor zover de Organisatie in een bijzonder geval uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van deze immuniteit;

b) met betrekking tot een door derden ingediende civiele rechtsvordering ter zake van schade, die voortvloeit uit een ongeval dat is veroorzaakt door een aan de Organisatie toebehorend of namens haar gebruikt motorvoertuig, of met betrekking tot een verkeersovertreding waarbij een zodanig voertuig is betrokken;

c) met betrekking tot de tenuitvoerlegging van een ingevolge artikel 23 gedane scheidsrechterlijke uitspraak.

2. Eigendommen en activa van de Organisatie, ongeacht waar deze zich bevinden, zijn vrij van vordering, inbeslagneming, onteigening en beslaglegging.

3. Eigendommen en activa van de Organisatie zijn eveneens vrij van elke vorm van administratieve of voorlopige gerechtelijke dwang, behalve voor zover deze tijdelijk geboden zou zijn in verband met het voorkomen van ongevallen waarbij motorvoertuigen zijn betrokken, die toebehoren aan de Organisatie of namens deze worden gebruikt, en het instellen van een onderzoek naar de toedracht van die ongevallen.

4. In de zin van dit Protocol wordt onder officiële werkzaamheden van de Organisatie die werkzaamheden verstaan welke strikt noodzakelijk zijn voor de administratieve en technische uitvoering van haar taken zoals die zijn vastgesteld in het Verdrag.”
- (vi) VEOB is een vakbondsunie van het Europees Octrooibureau. VEOB is een vereniging naar Nederlands recht zetelend te Rijswijk. Het lidmaatschap van VEOB staat open voor hen die als werknemer van het Europees Octrooibureau bij de vestiging te Rijswijk werkzaam zijn of waren.
- (vii) SUEPO is een overkoepelende vakbond voor werknemers van EOO en kent vier afdelingen: Den Haag (VEOB), München, Berlijn en Wenen.
- (viii) VEOB c.s. hebben namens hun leden vanaf maart 2013 stakingen afgekondigd. In maart, mei, juni en juli 2013 hebben daadwerkelijk stakingen plaatsgevonden.
- (ix) De arbeidsvoorwaarden van het personeel van EOO zijn neergelegd in de ‘Service Regulations for Permanent Employees’ (hierna: het Dienstreglement). Het Dienstreglement voorziet in een speciale procedure voor het beslechten van geschillen tussen EOO en (voormalige) personeelsleden van EOO. Een personeelslid van EOO dat het niet eens is met een jegens hem genomen besluit kan daartegen op grond van het Dienstreglement opkomen door middel van een interne beroepsprocedure. Deze interne beroepsprocedure houdt in dat tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt bij de president van EOO. Indien de president het bezwaar niet honoreert, wordt de zaak voorgelegd aan het Internal Appeals Committee, welke commissie advies uitbrengt aan de president. De president beslist vervolgens naar aanleiding van dit advies of alsnog aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen. Tegen de beslissing van de president staat beroep open bij de International Labour Organisation Administrative Tribunal te Genève (hierna: ILOAT) op grond van art. 13 EOv.
- (x) Met ingang van 1 juli 2013 heeft EOO het Dienstreglement aangevuld met bepalingen over stakingen, doordat daarin een nieuw art. 30a en een nieuw art. 65 lid 1 onder c zijn opgenomen, die, voor zover van belang, luiden:

“Article 30a (...)

Right to strike

- (1) All employees have the right to strike.
- (2) A strike is defined as a collective and concerted work stoppage for a limited duration related to the conditions of employment.

(3) A Staff Committee, an association of employees or a group of employees may call for a strike.

(4) The decision to start a strike shall be the result of a vote by the employees.

(5) A strike shall be notified in advance to the President of the Office. The prior notice shall at least specify the grounds for having resort to the strike as well as the scope, beginning and duration of the strike.

(...)

(8) Strike participation shall lead to a deduction of remuneration.

(9) The President of the Office may take any appropriate measures, including requisitioning of employees, to guarantee the minimum functioning of the Office as well as the security of the Office’s employees and property.

(10) The President of the Office may lay down further terms and conditions for the application of this Article to all employees; these shall cover inter alia the maximum strike duration and the voting process.

(...)

Article 65 (...)

Payment of remuneration

(1) (...)

(a) (a) Payment of remuneration to employees shall be made at the end of each month for which it is due.

(...)

(c) (...) the monthly amount shall be divided into twentieths to establish the due deduction for each day of strike on a working day.”

(xi) De nieuwe regels zijn nader uitgewerkt in een door de president van EOO uitgevaardigde ‘Circular on Strikes’ (Circular 347).

(xii) VEOB c.s. stellen zich op het standpunt dat EOO door de invoering van de nieuwe regels in het Dienstreglement het recht op staking te zeer beperkt en het vakbondswerk belemmert, alsmede dat EOO hen ten onrechte niet toelaat tot collectieve onderhandelingen.

3.2.1 In het onderhavige kort geding hebben VEOB c.s. gevorderd, voor zover in cassatie van belang, dat EOO wordt geboden – in elk geval voor wat betreft het personeel werkzaam bij de vestiging Rijswijk – (i) de schendingen van het recht op staking en van het recht op collectief onderhandelen te beëindigen evenals de schendingen van het recht van vergadering en vereniging en de schendingen van de maatschappelijke zorgvuldigheid, (ii) de werking van art. 30a en 65 lid 1 onder c van het Dienstreglement te schorsen, (iii) VEOB c.s. te erkennen als sociale partners met het recht op collectieve onderhandelingen

(inclusief staking), althans EOO te gebieden om VEOB c.s. toe te laten tot collectieve onderhandelingen; en voorts (iv) dat EOO wordt verboden het overleg over nieuwe collectieve afspraken te voeren of voort te zetten zonder toelating van VEOB c.s. EOO heeft zich primair beroepen op de haar krachtens art. 3 PPI toekomende immuniteit van jurisdictie.

3.2.2 De voorzieningenrechter heeft het beroep van EOO op immuniteit van jurisdictie verworpen, en de vorderingen van VEOB c.s. afgewezen.

3.2.3 Het hof heeft het vonnis van de voorzieningenrechter vernietigd. Naar het oordeel van het hof komt EOO geen beroep op immuniteit van jurisdictie toe. Het hof heeft (i) EOO geboden om VEOB c.s. onbelemmerde toegang tot het e-mailsysteem van EOO te geven, (ii) EOO verboden om toepassing te geven aan art. 30a leden 2 en 10 van het Dienstreglement, en (iii) EOO geboden om VEOB c.s. toe te laten tot collectieve onderhandelingen. Daartoe heeft het hof als volgt overwogen.

In het onderhavige geval is de bescherming van de door het EVRM gewaarborgde rechten “manifestly deficient”. Het ontbreken van een rechtsgang voor VEOB c.s. bij ILOAT of in enige andere door EOO opgestelde rechtsgang betekent dat art. 13 EVRM wordt geschonden indien de Nederlandse rechter VEOB c.s. geen rechtsingang zou bieden voor hun op art. 11 EVRM gebaseerde vorderingen. (rov. 3.7) De mogelijkheid van individuele werknemers van EOO om bij EOO en bij ILOAT te kunnen opkomen tegen beperkingen van hun stakingsrecht, kan niet worden beschouwd als een effectief middel ter handhaving van het door art. 11 EVRM gewaarborgde recht op collectieve actie en op collectief onderhandelen (rov. 3.8). EOO had ervoor kunnen kiezen zelf een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang in het leven te roepen (rov. 3.9). Mede ook gelet op bijkomende omstandigheden, is het beroep van EOO op haar immuniteit disproportioneel. De Nederlandse rechter is dan ook bevoegd om van de vorderingen van VEOB c.s. kennis te nemen. (rov. 3.10)

Wat betreft de vorderingen van VEOB c.s. is de bevoegdheid van de Nederlandse rechter uitgangspunt (rov. 4.5). Voorts hebben de vorderingen van VEOB c.s. die ertoe strekken dat zij worden erkend en toegelaten als onderhandelingspartner, een spoedeisend karakter (rov. 4.7).

De door EOO opgelegde maatregelen met betrekking tot de interne communicatiekanalen zijn disproportioneel (rov. 5.2-5.3). Door art. 30a lid 2 en lid 5 Dienstreglement wordt een staking, waarvan de duur niet vooraf bekend of bekend gemaakt is, ten onrechte onmogelijk gemaakt

(rov. 5.7). Ook de beperking van het stakingsrecht tot ‘work stoppage’, waarmee een andere collectieve actie a priori wordt uitgesloten, is onjuist, evenals de voorwaarde dat de collectieve actie betrekking moet hebben op arbeidsvoorwaarden (rov. 5.8-5.9).

EOO dient VEOB c.s. toe te laten tot collectieve onderhandelingen, maar de vordering van VEOB c.s. dat zij door EOO moeten worden erkend als sociale partners, is wegens gebrek aan belang niet toewijsbaar. Nu het hier een kort geding betreft is het ook niet passend EOO te dwingen tot een erkenning waartegen zij bezwaar maakt. (rov. 5.14)

3.3 Het middel klaagt primair dat het hof ten onrechte het beroep van EOO op de haar toekomende immuniteit van jurisdictie heeft verworpen, en voert daartoe onder meer het volgende aan.

De mogelijkheid van de leden van VEOB c.s. om in de interne rechtsgang bij EOO en bij ILOAT op te komen tegen jegens hen getroffen maatregelen, alsook tegen de aan de maatregelen ten grondslag liggende besluiten, is een redelijk alternatief middel om de (primair) voor die leden uit art. 11 lid 1 EVRM voortvloeiende rechten effectief te kunnen beschermen.

Het hof heeft voorts miskend dat de personeelsvertegenwoordigers van EOO bij ILOAT kunnen opkomen voor de belangen van al het personeel. Die mogelijkheid is eveneens een redelijk alternatief middel om de op grond van art. 11 lid 1 EVRM ingeroepen rechten effectief te kunnen beschermen.

Gelet op het bestaan van deze redelijke alternatieve middelen voor de effectieve bescherming van de door VEOB c.s. ingeroepen rechten, is het hof ten onrechte tot de slotsom gekomen (i) dat de bescherming van de fundamentele rechten bij EOO “manifestly deficient” is, (ii) dat indien de Nederlandse rechter in dit geval voor VEOB c.s. geen rechtsgang zou bieden, het door art. 13 EVRM gewaarborgde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel wordt geschonden en (iii) dat de verlening van de immuniteit waarop EOO zich beroept, disproportioneel is bij gebreke van een redelijke alternatieve rechtsgang voor VEOB c.s.

4 Inleidende beschouwingen

4.1 Volgens vaste rechtspraak van het EHRM is het in art. 6 EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter niet absoluut. De verdragsstaten hebben bij de vaststelling van de reikwijdte van dat recht een zekere beoordelingsvrijheid, zij het dat het uiteindelijke oordeel omtrent de naleving van de door het EVRM gestelde eisen aan het EHRM is. Een beperking van het recht van een rechtzoekende op toegang tot de rechter is niet

geoorloofd indien daardoor het wezen van dat recht wordt aangetast. Evenmin is een beperking verenigbaar met art. 6 EVRM indien deze geen legitiem doel dient of niet proportioneel is aan het daarmee nagestreefde doel. (Vgl. EHRM 28 mei 1985, 8225/78, *Ashingdane*, rov. 57; EHRM 18 februari 1999, 26083/94, *Waite & Kennedy/Duitsland*, rov. 59)

4.2 De toekenning van voorrechten en immuniteiten aan internationale organisaties vormt een beperking van het recht op toegang tot de rechter in de zin van art. 6 EVRM. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM wordt daarmee een legitiem doel gediend. Het (lang bestaande) gebruik dat staten, in de akte tot oprichting van een internationale organisatie of in een aanvullend akkoord, in de regel immuniteit van jurisdictie en immuniteit van tenuitvoerlegging aan de organisatie toekennen, is volgens het EHRM noodzakelijk voor de goede werking van die organisatie, zonder eenzijdige inmenging van individuele staten. (Vgl. *Waite & Kennedy/Duitsland*, rov. 63; EHRM 11 juni 2013, 65542/12, *NJ 2014/263*, *Stichting Mothers of Srebrenica/Nederland*, rov. 139)

4.3 Voor het antwoord op de vraag of de toekenning van immuniteit van jurisdictie aan een internationale organisatie proportioneel is, is met name van belang of de rechtzoekende beschikt over redelijke alternatieve middelen om de door het EVRM aan hem toegekende rechten effectief te kunnen beschermen (vgl. *Waite & Kennedy/Duitsland*, rov. 68; EHRM 29 januari 2015, 415/07, *Klausecker*, rov. 69; zie ook HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3609, *NJ 2016/264*). Indien voor een rechtzoekende redelijke alternatieve middelen beschikbaar zijn, kan ervan worden uitgegaan dat de toekenning van immuniteit van jurisdictie het wezen van diens recht op toegang tot de rechter niet aantast.

4.4 Het EHRM heeft voorts overwogen dat de hiervoor in 4.3 bedoelde proportionaliteitstoets niet aldus mag worden toegepast dat een internationale organisatie wordt gedwongen zich te onderwerpen aan de nationale rechter in verband met bepalingen van nationaal arbeidsrecht ("the test of proportionality cannot be applied in such a way as to compel an international organisation to submit itself to national litigation in relation to employment conditions prescribed under national labour law"). Een uitleg van art. 6 EVRM en het recht op toegang tot de rechter die meebrengt dat nationale wetgeving van toepassing zou zijn, zou in zulke gevallen het goed functioneren van internationale organisaties belemmeren en haaks staan op de tendens tot uitbreiding en versterking van internationale samenwerking. (Vgl. *Waite & Kennedy/Duitsland*, rov. 72)

4.5 Ten slotte is van belang dat volgens het EHRM een civielrechtelijke rechtsvordering het beroep op immuniteit van jurisdictie niet terzijde kan schuiven op de enkele grond dat die rechtsvordering berust op een bijzonder ernstige schending van een norm van internationaal recht, of zelfs op een norm van *ius cogens* (vgl. *Stichting Mothers of Srebrenica/Nederland*, rov. 158).

5 Beoordeling van het middel

5.1 Zoals uit het hiervoor in 4.1–4.5 overwogene blijkt, heeft het hof in rov. 3.6 de juiste maatstaf vooropgesteld, waar het heeft overwogen dat een beroep op immuniteit van een internationale organisatie dient te worden afgewezen, indien het wezen van iemands recht op toegang tot de rechter als bedoeld in art. 6 EVRM wordt aangetast of de bescherming van de fundamentele rechten door de desbetreffende organisatie evident ontoereikend is.

5.2 In de daaropvolgende rechtsoverwegingen is het hof tot het oordeel gekomen dat de bescherming van de door het EVRM gewaarborgde rechten binnen EOO evident ontoereikend is en dat het beroep van EOO op de haar verleende immuniteit van jurisdictie disproportioneel is, zodat de Nederlandse rechter bevoegd is van de vorderingen van VEOB c.s. kennis te nemen (rov. 3.7–3.10). Dit oordeel is door het hof als volgt gemotiveerd:

(i) Omdat VEOB c.s. voor hun vorderingen (die zijn gebaseerd op het in art. 11 EVRM, art. 6 ESH en ILO Conventies 87 en 98 gewaarborgde recht op collectieve actie en recht op collectief onderhandelen) geen rechtsingang hebben bij ILOAT, noch in enige andere door EOO opengestelde rechtsgang, wordt het door art. 13 EVRM gewaarborgde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie geschonden, indien de Nederlandse rechter voor VEOB c.s. geen rechtsingang zou bieden (rov. 3.7).

(ii) Het zou in strijd zijn met het collectieve karakter van de in het geding zijnde collectieve rechten, indien uitsluitend individuele werknemers, achteraf, tegen de aantasting van deze rechten zouden kunnen opkomen. Het feit dat individuele werknemers wel bij EOO en vervolgens bij ILOAT kunnen opkomen tegen beperkingen op hun stakingsrecht, namelijk tegen de wegens overtreding van de stakingsregels mogelijk jegens hen getroffen maatregelen, kan niet worden beschouwd als effectief rechtsmiddel ter handhaving van bedoelde collectieve rechten. Nog veel minder kan worden ingezien hoe in de rechtsgang van een individuele werknemer bij ILOAT het recht op collectieve onderhandelingen aan de orde zou kunnen worden gesteld, of van welke

andere rechtsgang VEOB c.s. daartoe gebruik zouden kunnen maken (rov. 3.8).

(iii) Hoewel het ontbreken van een alternatieve rechtsgang op zichzelf nog geen schending oplevert van art. 6 EVRM, is dat in de onderhavige kwestie wel het geval gelet op de volgende bijkomende omstandigheden: (a) de rechten van vakbonden op het voeren van collectieve actie en collectieve onderhandelingen zijn rechten die behoren tot de fundamentele beginselen van een open en democratische rechtsstaat en die erkenning hebben gevonden in meerdere verdragen, (b) de stellingen van VEOB c.s. houden in dat deze rechten door EOO stelselmatig en op vergaande wijze worden geschonden, doordat het recht op staking op ontoelaatbare wijze wordt ingeperkt en VEOB c.s. het recht om deel te nemen aan collectieve onderhandelingen geheel wordt ontzegd, hoewel zij voldoende representatief zijn, en (c) de hiervoor onder (b) genoemde stellingen zijn niet prima facie ongegrond. (rov. 3.10)

5.3 De hiervoor in 3.3 weergegeven primaire klacht van het middel, die is gericht tegen het hiervoor in 5.2 weergegeven oordeel van het hof, treft doel.

5.4 De vorderingen van VEOB c.s. zijn gebaseerd op de vrijheid van vakvereniging als bedoeld in art. 11 lid 1 EVRM. Het geschil spitst zich toe op de vraag of is voldaan aan het in het kader van art. 6 EVRM geldende proportionaliteitsvereiste, in de zin dat er redelijke alternatieve middelen zijn waarmee de rechten van VEOB c.s. uit hoofde van art. 11 lid 1 EVRM effectief kunnen worden beschermd, doordat (niet VEOB c.s. zelf, maar) de leden van VEOB c.s. in staat zijn om in de door EOO opengestelde rechtsgangen op te komen voor de bescherming van de rechten die art. 11 lid 1 EVRM beoogt te beschermen. Die vraag dient op grond van het navolgende bevestigend te worden beantwoord.

5.5 Wat de in art. 11 lid 1 EVRM gewaarborgde vrijheid van vakvereniging betreft, is vaste rechtspraak van het EHRM dat verdragsstaten verplicht zijn om ervoor te zorgen dat vakbonden in staat zijn zich in te spannen voor de bescherming van de belangen van hun leden, en dat de individuele leden het recht hebben, met het oog op de bescherming van hun belangen, dat vakbonden door werkgevers worden gehoord (zie bijvoorbeeld EHRM 2 juli 2002, 30668/96, 30671/96 en 30678/96, *Wilson*, rov. 44; EHRM 12 november 2008, 34503/97, *Demir en Baykara*, rov. 143). Art. 11 lid 1 EVRM garandeert volgens het EHRM echter niet een bepaalde behandeling van vakbonden of vakbondsleden. Een beperking van de vrijheid van vakvereniging levert geen schending van art. 11 lid 1 EVRM op, indien er alternatieven beschikbaar zijn om de in het geding zijn-

de belangen te behartigen (vgl. EHRM 27 oktober 1975, 4464/70, *National Union of Belgian Police*, rov. 40; EHRM 17 juli 2007, 74611/01, 26876/02 en 27628/02, *Dilek c.s.*, rov. 72).

5.6 Uit de rechtspraak van het EHRM (zie met name EHRM 2 oktober 2014, 32191/09, *ADEFDROMIL*, rov. 58–60) kan niet zonder meer worden afgeleid dat de vrijheid van vakvereniging als bedoeld in art. 11 lid 1 EVRM mede een eigen recht van vakbonden inhoudt op toegang tot de rechter. Noch het ESH, noch ILO Conventies 87 en 98 voorzien met zoveel woorden in een recht van vakbonden op toegang tot de rechter. Voor zover VEOB c.s. zouden moeten worden gevolgd in hun betoog dat vakbonden dat recht toekomt op de grond dat de collectieve rechten die ook voor hen uit art. 11 lid 1 EVRM voortvloeien, anders niet effectief kunnen worden beschermd, kan dit betoog hun op grond van het navolgende in dit geval niet baten.

5.7 In het onderhavige geding staat vast (i) dat VEOB c.s. niet zelf de rechtsoverdrachten die zij in de onderhavige procedure hebben ingesteld, kunnen instellen bij ILOAT dan wel in een andere door EOO opengestelde rechtsgang, (ii) maar dat werknemers van EOO kunnen opkomen tegen jegens hen door EOO getroffen maatregelen, door middel van een interne procedure bij EOO gevolgd door een rechtsgang bij ILOAT, en dat zij in dat kader ook de rechtmatigheid van de aan de maatregelen ten grondslag liggende besluiten aan de orde kunnen stellen, (iii) dat personeelsvertegenwoordigers van EOO bij ILOAT kunnen klagen over regels van algemene strekking die alle werknemers gezamenlijk aangaan en geen implementatie in individuele gevallen behoeven, en (iv) dat EOO met de rechtsgang bij ILOAT, voor zover het de werknemers en personeelsvertegenwoordigers van EOO betreft, heeft voorzien in een rechtsgang die aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

5.8 Voor zover VEOB c.s. hun vorderingen in de onderhavige procedure hebben gebaseerd op het recht op collectieve actie, wordt het volgende overwogen. De leden van VEOB c.s. hebben de mogelijkheid om op te komen tegen de jegens hen getroffen maatregelen, en in dat kader ook tegen de daaraan ten grondslag liggende besluiten, in een interne procedure bij EOO, gevolgd door een rechtsgang bij ILOAT. Mede gelet op hetgeen hiervoor in 4.2, 4.3 en 5.5 is overwogen, moeten deze mogelijkheden, hoewel zij onderzoeken voor die van het nationale recht, worden aangemerkt als een voldoende redelijk alternatief om het uit art. 11 lid 1 EVRM voortvloeiende recht op collectieve actie effectief te kunnen beschermen.

Van een rechtsmiddel dat alleen kan worden aangewend nadat de inbreuk heeft plaatsgevonden, kan niet zonder meer worden gezegd dat het niet effectief is (vgl. EHRM 20 januari 2011, 36036/04, *Makedonski*, rov. 56; EHRM 27 oktober 2016, 55977/13, *NDP/Duitsland*, rov. 23). Het feit dat leden van VEOB c.s. alleen achteraf, dat wil zeggen nadat reeds maatregelen jegens hen zijn getroffen, kunnen opkomen tegen de door EOO vastgestelde bepalingen die VEOB c.s. in de onderhavige procedure ter discussie stellen, betekent dus nog niet dat het rechtsmiddel dat aan hen ter beschikking staat, geen voldoende effectief rechtsmiddel is in de zin van art. 13 EVRM.

5.9 Voor zover VEOB c.s. hun vorderingen in de onderhavige procedure hebben gebaseerd op het recht op collectief onderhandelen, stuiten deze erop af dat VEOB c.s. – gelet op de gemotiveerde betwisting daarvan door EOO, mede aan de hand van de in de processtukken aangehaalde rechtspraak van ILOAT – onvoldoende aannemelijk hebben gemaakt dat de personeelsvertegenwoordigers ontoereikende mogelijkheden hebben om voor dat recht op te komen bij ILOAT. In dit verband is van belang dat art. 34 lid 1, eerste zin, van het Dienstreglement bepaalt dat de personeelsvertegenwoordiging de belangen van al het personeel behartigt (“The Staff Committee shall represent the interests of all staff”). Voorts verdient opmerking dat EOO zich blijkens de preambule van het Dienstreglement jegens ILOAT uitdrukkelijk heeft geëngagementeerd aan het in acht nemen van de mensenrechten (“The Administrative Council and the President of the Office note that when reviewing the law applied to EPO staff the ILO Tribunal considers not only the legal provisions in force at the European Patent Organisation but also general legal principles, including human rights.”).

Op grond van een en ander moet in dit kort geding ervan worden uitgegaan dat niet kan worden gezegd dat VEOB c.s., met de voor de personeelsvertegenwoordigers van EOO openstaande rechtsgang bij ILOAT, niet over een voldoende redelijk alternatief beschikken voor de effectieve bescherming van het door VEOB c.s. op grond van art. 11 lid 1 EVRM ingeroepen recht op collectief onderhandelen.

5.10 De slotsom is dat – anders dan het hof heeft geoordeeld – in het onderhavige geval niet kan worden gezegd dat de bescherming van door het EVRM gewaarborgde rechten, hoe fundamenteel ook, binnen EOO evident ontoereikend is en dat het beroep van EOO op de haar verleende immuniteit van jurisdictie disproportioneel is. Ten onrechte heeft het hof – evenals de voorzieningenrechter – het beroep op immuniteit van jurisdictie van EOO verworpen.

5.11 Het bestreden arrest kan niet in stand blijven. De overige klachten van het middel behoeven geen behandeling.

5.12 De Hoge Raad kan zelf de zaak afdoen. Nu EOO zich jegens VEOB c.s. kan beroepen op de haar krachtens art. 3 PPI toekomende immuniteit van jurisdictie, komt de Nederlandse rechter geen rechtsmacht toe ten aanzien van de vorderingen van VEOB c.s. jegens EOO.

6 Beslissing

De Hoge Raad:

vernietigt het arrest van het gerechtshof Den Haag van 17 februari 2015;

vernietigt het vonnis van de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag van 14 januari 2014;

verklaart de Nederlandse rechter onbevoegd om kennis te nemen van de vorderingen van VEOB c.s. jegens EOO;

veroordeelt VEOB c.s. in de kosten van het geding, tot op deze uitspraak begroot:

– in eerste aanleg aan de zijde van EOO op € 1.405;

– in hoger beroep aan de zijde van EOO op € 3.386;

– in cassatie aan de zijde van EOO op € 952,37 aan verschotten en € 2.600 voor salaris, en aan de zijde van de Staat op € 848,34 aan verschotten en € 2.600 voor salaris, en in het incident aan de zijde van EOO op € 68,07 aan verschotten en nihil voor salaris, en aan de zijde van de Staat op € 68,07 aan verschotten en € 800 voor salaris.

Noot

1. Deze uitspraak is opgenomen omdat zij mooi illustreert hoe de rechtspraak worstelt met immuniteit van jurisdictie van internationale organisaties met name daar waar deze organisaties rechtstreeks ingrijpen in de rechten en verplichtingen van individuele burgers. Gedeeld uitgangspunt van de nationale en Europese rechters daarbij is dat er ruimte moet bestaan voor dergelijke immuniteiten, omdat anders de betreffende organisaties niet adequaat kunnen functioneren en de relatie met het gastland ook onder spanning kan komen te staan. Dat kan een rechtvaardiging vormen voor de beperking van het recht op toegang tot de rechter van art. 6 en 13 EVRM (vgl. EHRM 11 juni 2013, *Moeders van Srebrenica/Nederland*, AB 2014/25, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerik). Deze moet dan wel de kern van het recht ongemoeid laten en niet disproportioneel zijn. Voorwaarde daarvoor is dat de betreffende organisatie dan wel intern een vorm van rechtsbescherming moet bieden die niet ‘manifestly

deficient' is. Wat rechtbank en hof enerzijds en Hoge Raad anderzijds in casu verdeeld houdt, is of de interne rechtsbescherming bij het Europees Octrooibureau al dan niet dusdanig beperkt is dat daarvan sprake is. Dat is overigens anders wanneer sprake is van absolute immuniteit zoals ten aanzien van de VN-Veiligheidsraad: dan kan zelfs niet getoetst worden of er een vorm van interne rechtsbescherming aanwezig is en moet de immuniteit zonder meer worden gerespecteerd (HR 13 april 2012, *NJ* 2014/262, m.nt. Schrijver, zoals geaccordeerd door het EHRM als hiervoor aangehaald). Bij het Europees Octrooibureau is geen sprake van een dergelijke absolute immuniteit en vindt dus wel een toets plaats van de interne rechtsbescherming. Zie nader N.J. Schrijver, 'Srebrenica voorbij. De volkenrechtelijke immuniteit van de VN', *Preadvies NJV*, Deventer 2013, p. 211-273.

2. De beoordeling of de interne rechtsbescherming in de onderhavige zaak al dan niet 'manifestly deficient' is, is vooral interessant voor fijnproevers die zijn geïnteresseerd in rechten van vakbonden en hun leden en kan daarom hier terzijde blijven (zie nader hierover *JAR* 2017/56, m.nt. Kullmann). Aandacht verdient wel het feit dat de Hoge Raad genoeg neemt met de interne rechtsbescherming, ook nu deze pas kan worden ingeroepen nadat de betwiste maatregelen van kracht zijn geworden en betrokkenen daarmee al worden geconfronteerd. Dat is op zich juist maar er geldt wel een uitzondering indien een risico bestaat op onomkeerbare schadelijke gevolgen. Dan moet er een preventief rechtsmiddel zoals een voorlopige voorziening ter beschikking staan (vgl. EHRM 5 februari 2001, *Conka/België*, AB 2002/113, m.nt. Sewandono). Aannemelijk is dat dit in de onderhavige zaak niet aan de orde was.

3. Met het resultaat kan worden ingestemd gelet op de geldende jurisprudentie, maar daarmee houdt deze uitspraak van de Hoge Raad meteen ook een oproep in aan staten die internationale organisaties in stand houden of oprichten. Als het daarbij gaat om staten die zijn gebonden aan het EVRM, hebben zij wat ons betreft de plicht zich maximaal in te spannen om te voorzien in effectieve rechtsbescherming binnen of buiten een dergelijke organisatie. Het creëren van (deels) rechtsvrije zones gaat namelijk niet samen met het EVRM-lidmaatschap.

4. Deze uitspraak is ook verschenen in *NJ* 2017/225, m.nt. Alkema.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2018/21

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

6 december 2017, nr. 201700104/1/A1

(Mr. G.M.H. Hoogvliet)

m.nt. R. Ortlep

Art. 3:4, 6:15 Awb

ECLI:NL:RVS:2017:3352

Monumentale schapenboet en inconsistente terminologie inzake beleids- en beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte.

Het college heeft bij zijn besluitvorming over een aanvraag als hier aan de orde beoordelingsruimte. Dat betekent in dit geval dat het college de keuze heeft om zijn bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan al dan niet te gebruiken. De rechter toetst of het college bij een afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

Het college heeft zich bij het in beroep bestreden besluit op het standpunt gesteld dat het bouwen van twee schuren bij een recreatiewoning ruimtelijk ongewenst wordt geacht wegens de verdere verdichting die hierdoor ontstaat. Het heeft hierbij verwezen naar het stuk 'Planologische visie, Recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming', vastgesteld op 26 juni 2007. Doel van het hierin neergelegde beleid is juist het voorkomen dat er meer gebouwen worden opgericht na een kadastrale splitsing. Het maximum aan erfbebouwing is volgens het college op de percelen locatie B en locatie A reeds bereikt. Het college acht daarnaast extra verstedelijking in het buitengebied ongewenst. De schuren doen verder volgens het college afbreuk aan het belang van de monumentale schapenboet.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college in redelijkheid op grond van de gegeven motivering heeft kunnen besluiten om niet mee te werken aan afwijking van het bestemmingsplan. In het geldende bestemmingsplan is ervoor gekozen om minder bebouwing toe te staan dan in het voorgaande bestemmingsplan 'Weidegebied' het geval was. Gelet op het door het college genoemde beleidsstuk is er voorts nadrukkelijk voor gekozen om bij kadastrale splitsing van percelen nieuwe bebouwing niet mogelijk te maken teneinde verdichting van percelen te voorkomen.

Uitspraak op het hoger beroep van:

Appellant, te Bergen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 23 november 2016 in 16/728 in het geding tussen: